

한국의 스킬 미스매치와 노동시장 성과 국제비교

반가운 한국직업능력개발원 부연구위원

I. 논의의 배경 및 목적

고용률 제고가 한국경제의 화두가 된 지 오래다. 임금 격차의 확대 역시 나날이 심각성을 더해 가고 있다. 이에 노동시장 성과를 제고하기 위한 정책적 관심이 그 어느 때 보다 크다. 개인의 스킬 혹은 역량을 강화하는 교육훈련 정책, 기업이 더 많은 일자리를 창출하도록 장려하는 각종 기술·산업·거시경제 정책, 노동시장 구조개혁 정책 등이 활발하게 진행되고 있다. 산업수요를 반영하는 대학구조 개편 역시 빼놓을 수 없는 중요한 정책이다. 이러한 정책들은 큰 차원에서 보면 결국 노동시장의 공급상황을 개선하거나, 수요상황을 개선하거나, 혹은 노동시장의 제도적 문제를 해결하는 정책 중 어느 하나에 속한다.

어느 하나의 정책 처방이 ‘전가의 보도’가 될 수 없기 때문에 다양한 정책의 조합이 중요하다. 실제 정부도 수요와 공급, 제도와 관련한 모든 정책에 관심을 기울이고 있는 것으로 보인다. 다만, 어떠한 정책이 더 중요하고, 더 많은 예산이 투입되어야 하는가는 여전히 중요한 문제로 남는다.

정책의 효과성에 대한 고민 이전에 보다 중요한 것이 있다. 바로 한국 노동시장의 현 상황에 대하여 정확히 인식하고 확인하는 것이다. 현 상황에 대한 정확한 진단이 있어야 정확한 정책 처방이 가능하기 때문이다. 이에 본 글에서는 한국의 스킬 미스매치 수준을 국제비교 해보고자 한다.

노동시장의 효과적인 작동을 저해하는 원인 혹은 결과로서 많은 연구자들과 정책담당자들은 미스매치에 주목해 왔다. 노동시장 미스매치라는 개념 자체가 이미 노동시장의 왜곡과 비효율성을

전제하고 있기 때문에 한국 노동시장의 문제를 직관적으로 이해하기 위해서는 미스매치 수준을 국제비교해 볼 필요가 있다. 한국의 노동시장 미스매치 수준이 다른 OECD 국가들에 비하여 얼마나 심각한지, 그리고 그 양태가 어떻게 다른지 확인하는 작업은 한국 노동시장의 현 상황을 정확히 진단하는 첫걸음이 될 것이다. 동시에 본 연구는 노동시장 성과의 중요한 두 지표인 고용과 임금에 대해서도 주목하여 스킬과 고용, 임금의 관계 역시 국제비교 해본다.

요컨대 한국 노동시장 상황에 대한 정확한 인식을 위해 스킬과 노동시장 성과의 문제를 같이 살펴보고, 이를 국제비교 관점에서 분석해 보는 것이다. 일반적으로 노동시장 미스매치는 스킬 미스매치와 더불어 임금 미스매치와 정보 미스매치도 중요하게 다루지만, 앞서 언급한 이유로 본 글에서는 스킬 미스매치에 주목한다.

또, 한국의 스킬 미스매치 수준을 진단하는 것에 그치지 않고 스킬 미스매치의 원인에 대해서도 간접적으로 추론해 본다. 분석결과를 미리 밝히면, 한국의 스킬 미스매치는 노동 공급측 요인보다는 노동 수요측 요인과 제도·구조적 요인에 더 큰 원인이 있다. 이러한 분석으로부터 스킬 미스매치 해소를 위한 바람직한 정책 방향에 대해서도 제시한다.

Ⅱ. 한국의 스킬 미스매치 국제비교

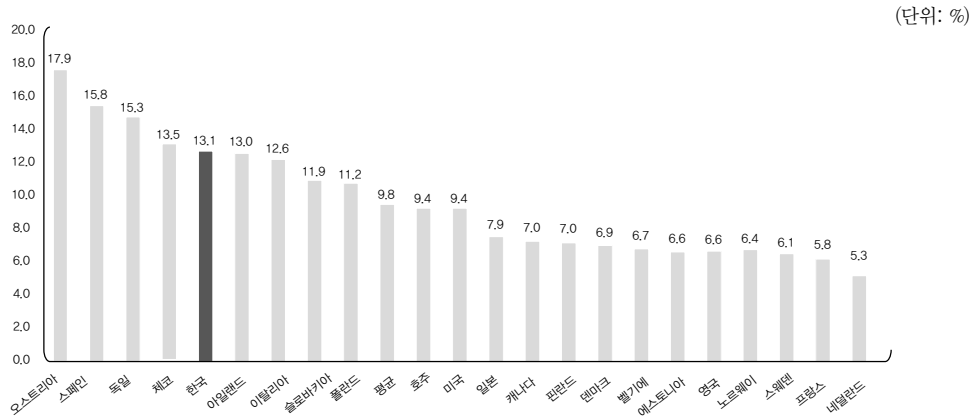
스킬 미스매치를 국제비교하기 위해서는 공통된 측정 자료가 필요하다. 본 연구에서는 OECD의 국제성인역량조사(Programme for the International Assessment of Adult Competence; 이하 PIAAC) 자료를 이용한다. PIAAC은 OECD 회원국을 대상으로 16~65세 성인의 인지적 역량(혹은 스킬)을 측정하는 조사로, 인지적 스킬을 중심으로 미스매치를 측정할 수 있다.¹⁾ 스킬 미스매치를 측정하는 방법과 국가별 측정결과는 「OECD Skills Outlook 2013」에서 제공하는 데, 본 연구의 분석결과는 이를 활용한 것이다. 필요에 따라서 반가운 외(2015)에서 저자가 PIAAC 원자료를 이용하여 직접 가공한 분석 결과 역시 함께 활용한다.

스킬 미스매치는 스킬과잉(over-skilled)과 스킬부족(under-skilled)으로 구분되는 데, 수리

1) PIAAC 조사는 2011년 하반기와 2012년 상반기에 조사되었다.

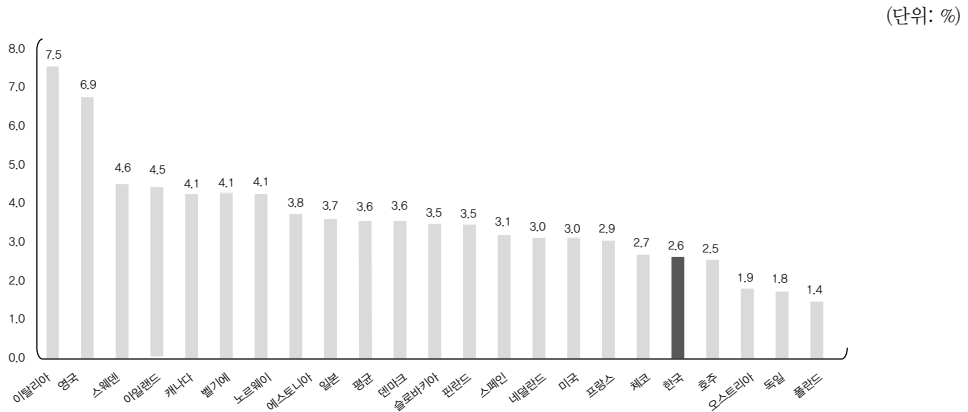
능력을 기준으로 측정한 스킬 미스매치 국제비교 결과는 [그림 1] 및 [그림 2]와 같다.²⁾ 스킬과잉은 동일한 직업군에서 스스로 적정숙련이라고 응답한 근로자의 95분위값 보다 높은 점수를 얻은 근로자의 비중이며, 스킬부족은 5분위값 보다 낮은 점수를 얻은 근로자 비중이다.

그림 1. 스킬과잉의 국제비교



자료: OECD, Skills Outlook(2013), <Table A4.25>를 그림으로 재가공

그림 2. 스킬부족의 국제비교



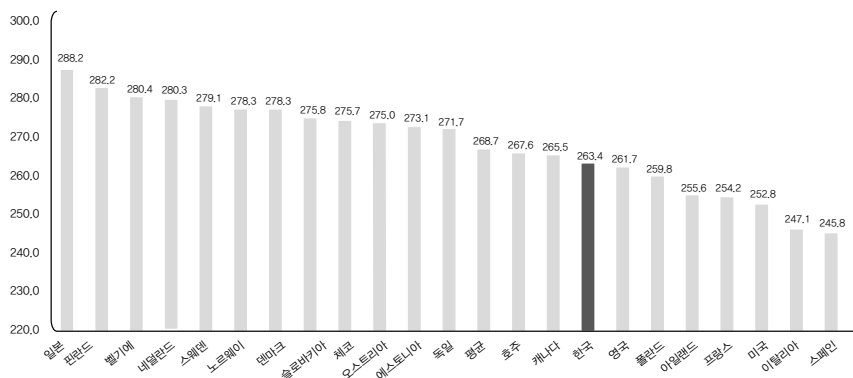
자료: OECD, Skills Outlook(2013), <Table A4.25>를 그림으로 재가공

2) PIAAC 조사는 인지적 스킬을 측정하기 위해 수리 능력뿐만 아니라 언어 능력과 문제해결 능력도 함께 측정한다. 본 연구에서는 국제비교를 위해 보다 타당하다고 판단되는 수리능력을 활용한다.

국제비교 결과 스킬과잉의 경우 한국은 비교대상 22개국 중 앞에서 5위, 스킬부족의 경우 뒤에서 5위로, 스킬부족에 비하여 스킬과잉이 더 심각한 문제로 확인된다. 이는 한국이 개인의 스킬에 비해 일자리에서 요구하는 수준이 낮거나, 반대로 일자리의 스킬 요구수준에 비해 개인의 스킬이 높다는 것을 의미한다.

그렇다면 한국의 경우 비교대상국들에 비해 스킬 수준이 높은 인력이 지나치게 많은 것이 문제일까, 아니면 스킬 수준이 낮은 일자리가 지나치게 많은 것이 문제일까? [그림 3]은 수리 능력을 활용하여 스킬 수준을 측정한 국제비교 결과이다.

그림 3. 스킬 수준의 국제비교



자료: OECD, Skills Outlook(2013), <Table A2, 6a>를 그림으로 재가공

국제비교 결과 한국은 22개국 중 15위로 낮은 수준을 보인다. 따라서 한국은 개인의 스킬 수준은 낮으면서 스킬과잉은 높은 국가인 것이다. 즉, 한국은 개인의 스킬 수준이 특별히 높지 않지만 일자리가 요구하는 스킬 수준은 이보다 더 낮은 것이다. 이는 한국의 스킬과잉 문제가 개인의 역량이 지나치게 높아서가 아니라 일자리에서 요구하는 스킬 수준이 낮아서 발생한 문제라는 방증이 된다.

요컨대 한국의 스킬 미스매치 문제는 스킬과잉의 문제가 핵심이며, 스킬과잉은 고속련의 좋은 일자리는 부족하고 저숙련의 질 낮은 일자리는 많은데서 기인하는 스킬의 저활용(under-

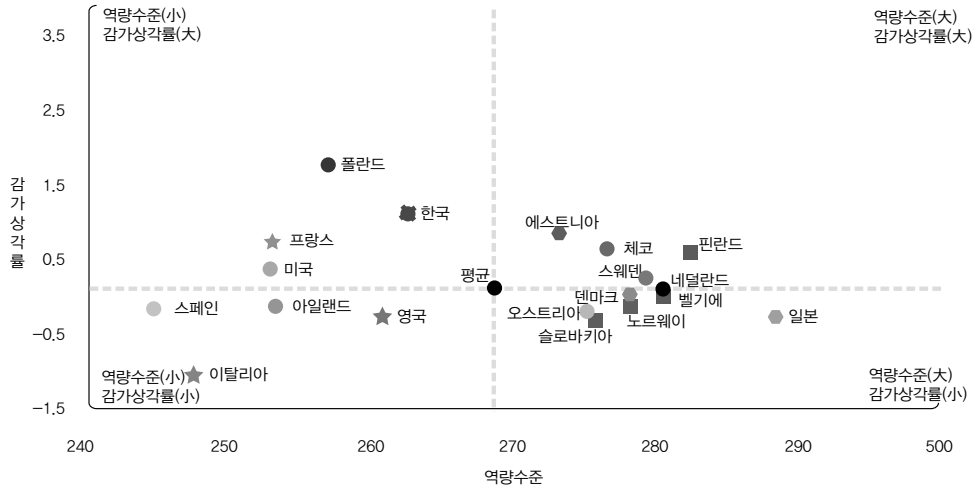
utilization)에 그 특징이 있다. 즉, 한국의 경우 스킬 미스매치의 원인에는 개인의 스킬 축적과 관련된 공급측 요인보다는 기업이 제공하는 일자리와 관련된 수요측 요인, 혹은 노동시장 구조와 관련된 제도적 요인이 보다 크게 작동했을 가능성이 있다. 그렇다면 스킬 미스매치의 해소 역시 기업과 노동시장 제도 개선에서 찾아야 할 것이다.

보다 근본적으로는 개인의 스킬이 높은 것 자체가 문제가 될 수 없다는 것이다. 개인의 인지적 역량이 갖는 효용성은 경제적 성과로만 평가할 수 없으며, 경제적 성과로만 보더라도 기술변화가 빠른 환경 하에서 개인이 적응하고 적절한 생산성을 유지하기 위해서는 높은 인지적 역량을 개발하고 유지하는 것은 무엇보다도 중요하다. [그림 4]는 반가운 외(2015)에서 동일한 PIAAC 자료로 추정한 인적자본의 감가상각률이다. 여기서 보면 한국은 스킬 수준은 낮으면서 감가상각률은 큰 국가로 분류된다.

반가운 외(2015)에 따르면 한국의 경우 높은 교육열로 축적한 청년기의 인적자본이 하향취업 미스매치를 거쳐 중장년기와 노년기의 높은 스킬 퇴화로 이어진다. 그리고 이러한 스킬 퇴화의 원인으로 하향취업 외에도 다양한 일자리 특성들을 확인하였다. 고숙련 직종일수록, 정규직일수록, 기업이 일정 규모 이상일수록, 노동시간이 지나치게 짧거나 길지 않을수록, 그리고 평생학습에 참여할수록 스킬의 퇴화는 줄어드는 것으로 나타났다. 또 이러한 실증분석을 통해 스킬 퇴화의 원인이 지적자금을 줄 수 있는 고숙련·고역량의 질 높은 일자리가 제공되지 못하는데 있음을 강조한 바 있다.

그림 4. 스킬(역량) 수준과 감가상각률의 국제비교

(단위: 점, %)



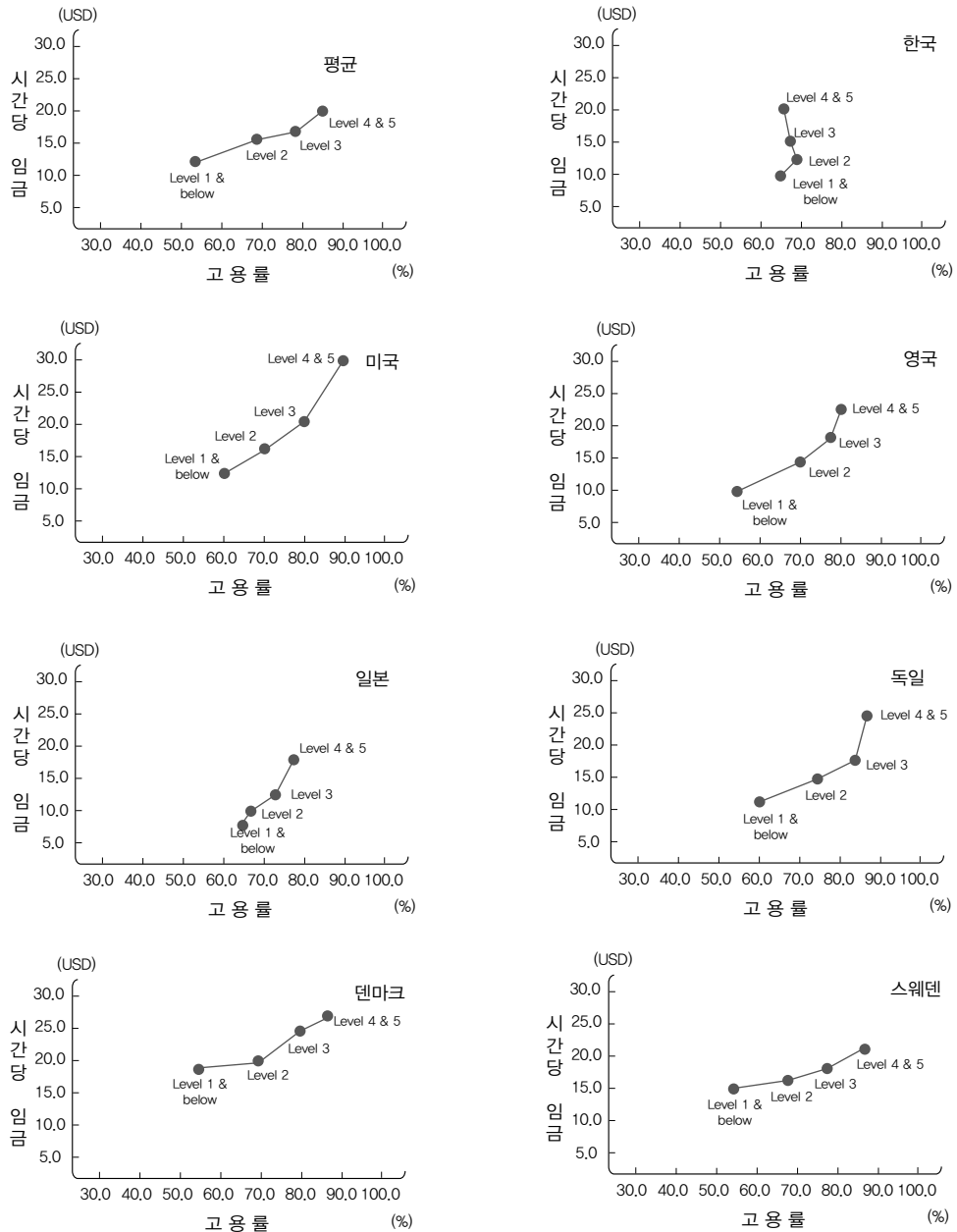
자료: 반가운 외(2015), <그림 3-9>를 재인용

Ⅲ. 한국의 스킬, 고용, 임금의 국제비교

한국 노동시장의 문제를 공급보다 수요와 제도에서 찾아야 하는지 추가적으로 확인해 보기 위해 스킬 향상이 고용 및 임금 수준 제고로 이어지는지 확인해 볼 필요가 있다. 노동시장의 문제가 노동공급 측에 주로 있는 것이라면 개인의 스킬향상은 개인의 임금 향상과 취업 가능성을 제고할 것이다. [그림 5] 및 <부표 1>과 [부도 1]은 OECD 국가들의 스킬 수준별 고용률과 시간당 임금을 나타낸 것이다.³⁾

3) 고용률은 임금근로자 및 자영업자를 포함하여 계산한 값이며, 시간당 임금은 임금근로자를 대상으로 보너스를 포함하여 구매력 평가지수로 조정한 값이다.

그림 5. 스킬 수준별 고용률과 임금의 국제비교



자료: OECD, Skills Outlook(2013), <Table A6.3> 및 <Table A6.4>를 그림으로 재가공

[그림 5]에서 확인할 수 있듯이 한국을 제외한 모든 국가들이 우상향의 직선 형태를 보이지만 한국은 유일하게 수직의 직선 형태를 나타낸다.⁴⁾ 이는 인적자본 축적을 통해 적절한 노동시장 성과를 달성하기에 한국 노동시장은 구조적으로 왜곡되어 있다는 하나의 방증이다.

한국의 경우 OECD 국가들 중 유일하게 스킬 향상이 고용률 증대로 이어지지 않는다. 한국의 경우 개인이 역량을 개발하여 스킬이 향상되더라도 취업 가능성 증대로 이어지는 뚜렷한 증거가 발견되지 않는다. 고역량자인 ‘스킬 수준 4와 5(Level 4 & 5)’의 고용률이 비교대상국들 중에 가장 낮는데, 이는 앞서 언급한 고숙련의 좋은 일자리가 경제 내에서 부족한 것과 밀접한 관련을 가진다. 이처럼 고숙련의 좋은 일자리가 부족한 것이 핵심 문제라면 교육을 통한 역량강화가 고용률을 제고시키는 효과는 제한적일 수밖에 없다. 한편, 한국의 경우 고역량자와 저역량자 간의 임금격차가 크다. 고역량자의 임금은 OECD 평균과 비슷한 수준이지만 그 이하의 스킬 수준에서는 모두 OECD 평균보다 낮다. 저역량자인 ‘스킬 수준 1과 그 이하(Level 1 & below)’의 임금이 비교대상국들에 비해 특히 낮게 나타난다.⁵⁾

요컨대 한국의 경우 저역량자들은 상대적으로 비교대상국들에 비해 낮은 임금을 받고도 노동시장에 더 많이 참여하고자 하며, 고역량자들은 양질의 일자리 부족으로 노동시장 참여의 기회가 상당히 제한되어 있다. 따라서 한국 노동시장 문제의 해결은 수직의 직선을 하루빨리 우상향의 직선으로 전환시키는 것에 있다. 이때 저역량 노동자의 임금인상을 통해 임금격차를 줄이는 노력도 병행해야 할 것이다. 이는 기업 차원의 좋은 일자리 창출과 더불어 노동시장 제도 차원에서 일자리 질 제고와 관련 있다. 이러한 정책지향은 단순히 교육훈련 정책의 확대 차원이 아니라 노동시장 구조 자체를 바꾸는 노력이 필요함을 의미한다. 수직의 직선이 고착된 상황에서 단순히 교육훈련만을 확대하는 것은

4) [그림 5]는 지면관계상 비교대상국들 중 일부이다. 나머지 국가들은 <부표 1> 및 [부도 1]에서 확인할 수 있다. [부도 1]에서 확인할 수 있듯이 나머지 국가들 역시 우상향하는 직선의 형태이다.

5) [그림 5], <부표 1> 및 [부도 1]에 나타나는 또 다른 특징적인 모습은 영미권 국가에 비해 북유럽 국가들이 완만한 기울기를 보이고 있는 것이다. 두 국가군을 비교해 보면 전자가 후자에 비해 스킬에 따른 임금격차는 크고 고용률 격차는 작다. 또, 북유럽 국가들과 달리 독일의 가파른 기울기는 다소 의외이다. 한편, 일본은 전반적으로 낮은 임금수준이 관찰되는데 국제비교를 위해 임금을 구매력 평가지수로 조정할 때 일본의 높은 물가가 반영된 것으로 보인다. 동구권 국가들의 저임금 현상도 특징적이다. 이들 국가들의 경우 일부 국가에서는 한국보다 스킬 수준이 높고 다소 완만한 우상향 직선 형태가 관찰된다. 한국에 비해 노동시장 성과가 낮다고 여겨지는 이들 국가에서 이러한 특징이 나타나는 것 역시 흥미로운 연구 주제이다. 한 국가에서 인적자본이 경제성장 및 노동시장 성과에 중요한 영향을 미치기는 하지만 전부일 수는 없다. 한국의 경우 대기업을 중심으로 하는 설비 및 기술투자 중심의 성장 전략 속에서 숙련에 대한 강조가 왜소화되어 왔다는 여러 지적들이 있다. 국가별 차이의 원인에 대한 구체적 분석은 추후 연구과제로 미루기로 하고, 본 연구에서는 한국이 유일하게 수직의 직선 형태를 띠고 있는 데 집중한다.

스킬이 향상되었다 하더라도 고용 증가 없는 직선 내 상향 이동만을 의미할 뿐이다.⁶⁾

IV. 스킬 미스매치와 노동시장 성과 국제비교의 정책적 함의

본 연구의 국제비교 결과 한국은 개인의 역량 수준은 낮으면서 스킬과잉 수준은 높은 국가로 확인되었다. 따라서 한국의 스킬 미스매치 문제는 고숙련의 좋은 일자리는 부족하고 저숙련의 질 낮은 일자리는 많은 데 일차적으로 그 원인이 있다. 또 한국은 다른 OECD 국가들과 달리 개인의 역량 향상이 취업 가능성 증대로 이어지지 않는다. 이는 한국의 노동시장이 왜곡되어 있어 개인의 스킬 향상이 취업으로 이어지는 연결고리가 매우 취약하다는 방증이다. 또한 임금격차 역시 비교 대상국들에 비해 크며, 특히 저숙련 노동의 임금이 비교대상국들에 비해 낮다.

경제이론에 따르면 개인의 역량 혹은 스킬이 충분히 개발되고 향상될 때 임금 증가와 취업 가능성 제고로 나타난다. 국민경제 전체 차원에서 보면 인적자본의 축적이 노동시장 성과 향상으로 이어지는 것이다. 개인의 역량을 강화하는 공급 중심 정책처방의 이론적 근거도 여기에 있다. 하지만 한국의 노동시장 상황은 다른 OECD 국가들과 달리 경제이론이 낙관하는 상황과는 거리가 멀다. 그렇다면 스킬 미스매치를 해소하는 정책 처방 역시 개인 수준의 스킬 강화 정책에 그쳐서는 안 된다. 한국의 경우 오히려 수요지향 정책과 산업 및 노동시장 구조개혁이 전제될 때 공급지향 정책이 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다. 정규교육을 포함한 교육훈련 시스템에 대한 획기적 개선이 요구될 뿐만 아니라, 좋은 일자리 창출을 위해 기업생태계를 보다 수평적으로 바꾸고 기업의 혁신을 유도하는 정책이 보다 강조되어야 할 것이다. 대기업과 중소기업 간, 정규직과 비정규직 간, 남성과 여성 간 임금격차를 줄이고 최저임금을 인상하는 제도적 노력 역시 요구된다.

[그림 5]에서 한국의 독특한 수직 직선은 비단 좋은 일자리 부족 문제로만 해석될 수 없을지도

6) [그림 5]에서 역량이 성과를 대리하는 것으로 가정하면 한국의 노동시장은 기업 내부의 경직적 인사관리 관행으로 인해 다른 나라들에 비하여 저성과자의 노동시장 참여가 고성과자의 노동시장 참여에 비해 많은 것으로 해석할 수도 있다. 하지만 이러한 해석은 역량과 임금이 뚜렷한 정의 관계를 보인다는 점에서 설득력이 낮다. 고임금을 받는 저역량자가 회사 내에 많이 존재한다면 임금과 역량의 관계 역시 정의 관계를 갖기 어려울 것이기 때문이다.

모른다. 좋은 일자리 부족이 문제의 원인이라면 재벌 대기업의 과도한 시장지배력을 해소하여 중소기업의 일자리 질을 제고하는 산업구조 개혁, 최저임금 인상을 통해 임금격차를 축소하는 노동시장 개혁이 고용률 제고를 위해 보다 중요한 정책 해법이 될 것이다. 하지만 한국의 독특한 수직 직선에는 다양한 해석의 가능성이 열려 있다. 예컨대 고역량자의 낮은 고용률은 고학력 여성이 육아와 가사 문제로 노동시장에서 퇴장한 것이 가장 중요한 원인으로 작동한 결과일지도 모른다.⁷⁾ 이 경우 육아 및 보육과 관련된 정책 처방이 강조되어야 할 것이다. 그리고 좋은 일자리를 창출하는 것이 보다 중요한 정책이라는 것에 동의하더라도 그 방법에 대해서는 충분히 다른 접근이 가능하다. 예컨대 대기업의 낙수효과를 믿는 사람들이라면 대기업에 대한 규제완화와 투자촉진 인센티브가 보다 중요한 정책 처방임을 주장할 것이다.

보다 근본적으로는 한국 노동시장의 바람직한 방향이 임금격차를 줄이면서 수직의 직선을 우상향의 직선으로 전환시키는 것에만 한정된 것이 아닐 수 있다. 한국의 수직 직선을 우측으로 수평 이동하는 것도 생각해 볼 수 있다. 혹은 수직의 직선을 아예 수평의 직선으로 바꾸는 목표 설정도 가능하다. 전자는 역량에 따른 고용률 차이보다 임금 차이를 강조하는 노동시장이고, 후자는 역량에 따른 임금 차이를 최소화한 노동시장이 될 것이다. 두 노동시장 모두 경제와 인간에 대한 우리의 사회적 합의에 기반을 둔다면 문제될 것이 전혀 없다.

이 두 극단적인 노동시장의 어느 한 가운데 우리가 지향해야 할 바람직한 노동시장의 모습이 있는지도 모른다. 혹은 직선이 아닌 어느 한 점으로의 소구가 우리의 목표가 될 수도 있다. 필자는 능력 있는 사람들이 더 일하고 더 많은 임금을 받는 노동시장의 모습을 제안한 것이다. 동시에 능력이 다소 부족한 사람이어도 최소한 받아야 하는 임금이 지금보다는 더 높은 노동시장의 모습을 제안한 것이다. 또 스킬 미스매치의 해소가 개인 역량의 축소가 아닌, 좋은 일자리 창출을 통해 해소되는 노동시장 모습을 제안한 것이다.

여러 가지 정책적 입장과 현실 인식의 차이에도 불구하고 한국이 다른 OECD 국가들과 달리 독특한 수직 직선의 형태를 보이고 있다는 것은 하나의 사실(fact)이다. 이 사실 속에 숨어 있는 비밀

7) [그림 5]에서 한국을 성별로 구별하여 보면 남성과 여성 모두 '스킬 수준 2(Level 2)' 이후 고역량자일수록 고용률이 낮아지며, 그 정도는 남성이 오히려 더 심하다. 즉 한국의 수직 직선 형태는 여성의 문제로만 국한할 수 없다.

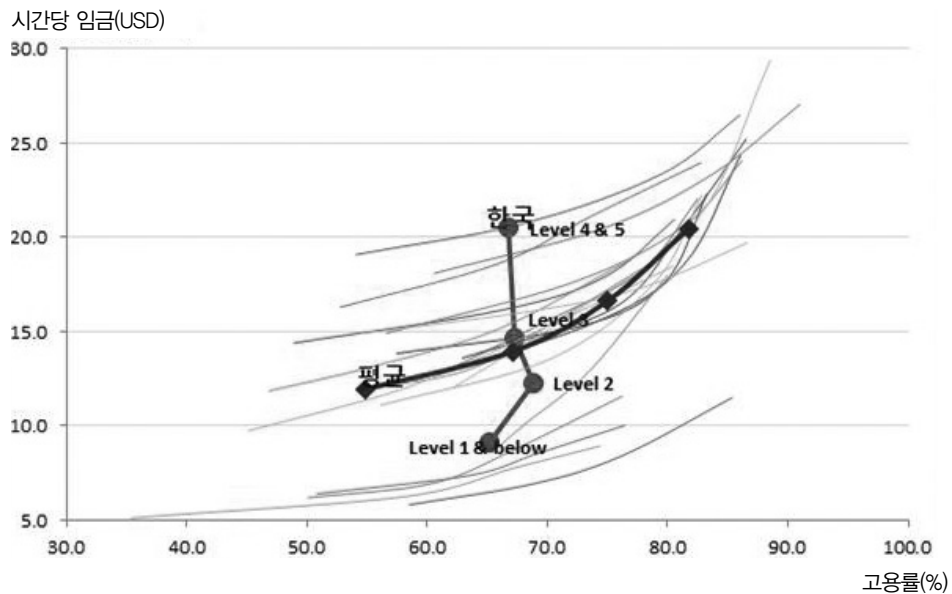
들을 밝혀내고 그 원인을 해석해 내는 것은 한국 노동시장의 문제를 해결하기 위한 중요한 실마리를 제공할 것이다. 본 글에서는 수요정책 없는 공급정책의 효과성에 의문을 제기하였지만, 이 역시 충분히 논쟁의 여지가 있다. 본 글이 많은 연구자들과 정책 담당자들의 상상력을 자극할 수 있기를 기대해 본다.

부표 1. 스킬 수준별 고용률과 임금의 국제비교

스킬 수준 노동시장 성과	Level 1 & below		Level 2		Level 3		Level 4 & 5	
	고용률(%)	임금(USD)	고용률(%)	임금(USD)	고용률(%)	임금(USD)	고용률(%)	임금(USD)
평균	54.8	11.9	67.1	14.0	75.0	16.6	81.7	20.5
호주	57.5	13.8	72.7	15.3	79.7	17.6	83.2	22.3
오스트리아	61.3	12.8	70.1	15.6	77.9	18.3	82.5	22.1
벨기에	52.7	16.3	65.9	18.6	73.7	21.2	82.8	24.0
캐나다	62.9	13.6	75.4	16.2	81.0	20.3	86.5	25.2
체코	50.8	6.4	63.6	7.4	69.0	8.5	76.4	10.0
덴마크	54.1	19.1	68.1	20.8	79.5	23.4	86.0	26.5
에스토니아	58.5	5.8	68.8	6.9	76.2	8.4	85.4	11.5
핀란드	48.9	14.4	66.2	16.2	74.8	17.9	80.6	21.0
프랑스	54.2	11.9	63.3	13.0	70.0	15.3	77.7	18.3
독일	59.1	12.5	73.6	15.4	81.3	18.6	86.0	24.3
아일랜드	47.4	14.3	61.2	17.1	69.1	21.4	76.9	26.5
이탈리아	46.8	11.9	55.2	13.1	66.0	15.2	76.9	18.8
일본	65.6	8.7	68.1	10.1	73.5	12.9	79.9	18.0
한국	65.2	9.1	68.8	12.3	67.3	14.7	66.8	20.5
네덜란드	56.6	14.9	72.1	17.6	81.3	20.6	86.2	24.1
노르웨이	60.6	18.1	74.5	20.5	83.7	23.3	91.0	27.1
폴란드	50.1	6.2	60.4	7.0	67.3	8.8	76.2	11.6
슬로바키아	35.3	5.1	58.3	6.3	67.3	7.8	74.4	8.9
스페인	45.2	9.8	58.7	12.1	71.1	15.6	80.4	18.5
스웨덴	54.4	14.9	69.3	16.2	78.1	17.4	86.6	19.7
미국	62.3	12.1	71.9	15.9	82.5	21.0	88.5	29.4
영국	56.1	11.1	70.2	13.5	78.9	17.6	82.8	22.2

자료: OECD, Skills Outlook(2013), <Table A6.3> 및 <Table A6.4> 재가공

부도 1. 스킬 수준별 고용률과 임금의 국제비교



자료: OECD, Skills Outlook(2013), <Table A6.3> 및 <Table A6.4> 재가공 KRIIVET

참고문헌

반가운 · 김봄이 · 김민경(2015). 「숙련퇴화와 노동시장 미스매치 측정 연구」, 한국직업능력개발원.
OECD(2013). “OECD skills outlook 2013: First results from the survey of adult skills”,
OECD Publishing.

사랑이 희망입니다.